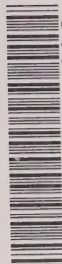


CA1
XC11
-1998
G56

Government
of Canada

Gouvernement
du Canada

Government
Publications



3 1761 11972301 3

**GOVERNMENT'S RESPONSE TO THE FOURTH REPORT OF THE
STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND
INTERNATIONAL TRADE**

(International Child Abduction : Issues for Reform)

November 1998

Canada

**GOVERNMENT'S RESPONSE TO THE FOURTH REPORT OF THE
STANDING COMMITTEE ON FOREIGN AFFAIRS AND
INTERNATIONAL TRADE**

(International Child Abduction : Issues for Reform)



November 1998



TABLE OF CONTENTS

Abstract of the Government's Response.....	iii
Introduction.....	1
Response to the Recommendations	1
Recommendation 1 : Development of Data.....	3
Recommendation 2 : Discussion of the Hague Convention	5
Recommendation 3 : Promotion of the Hague Convention.....	5
Recommendation 4 : Other Treaties	6
Recommendation 5 : Police Intervention and Training	9
Recommendation 6 : Police Intervention and Reporting.....	10
Recommendation 7 : Section 283 of the <i>Criminal Code</i>	11
Recommendation 8 : Extradition	12
Recommendation 9 : Passport Controls.....	13
Recommendation 10 : Custody and Divorce Proceedings.....	15
Recommendation 11 : Border Controls	16
Recommendation 12 : Travel Documents.....	18
Recommendation 13 : Financial Assistance	19
Recommendation 14 : Information Sharing.....	20

ABSTRACT OF THE GOVERNMENT'S RESPONSE

The Standing committee on Foreign Affairs and International Trade issued a report entitled *International Child Abduction: Issues for Reform* on April 22, 1998. The report was prepared after hearing testimony and receiving written submissions from parents, attorneys, private search firms, non-governmental organizations, law officers and departmental officials. In its report, the Committee made 14 recommendations on the issue of international child abduction from a wide range of perspectives, including statistics, international treaties, police intervention, passport and borders control, custody orders, financial assistance, and sharing of information.

This document constitutes the Government of Canada's response to the Standing Committee's report.

Copies of this publication are available at the following address:

Communications and Executive Services Branch
Department of Justice of Canada
284 Wellington Street
Ottawa, Ontario
K1A 0H8

Also available on the internet site:

http://justice.canada.gc.ca/Publications/ica/report4_en.html


**GOVERNMENT'S RESPONSE
TO THE FOURTH REPORT OF THE STANDING COMMITTEE
ON FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE
(*International Child Abduction: Issues for Reform*)**

INTRODUCTION

In April 1998, the Parliamentary Subcommittee on Human Rights and International Development published its report entitled "*International Child Abduction: Issues for Reform*". It included 14 recommendations addressing issues relating to the Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction, the RCMP's Missing Children's Registry, police intervention and training, extradition, custody orders, border and passport controls, restrictions on international travel, financial assistance and the sharing of information and expertise.

Given the Minister of Justice's responsibilities in the areas of private international law, criminal law and family law, the Department took the lead in preparing the federal Government's response. The Department of Justice worked closely with several government departments and groups to prepare the Government's response, notably; the RCMP's Missing Children's Registry; Statistics Canada; Citizenship and Immigration; the Consular Affairs Bureau and Passport Office of the Department of Foreign Affairs and International Trade; Revenue Canada — Customs Office; and the Department of Transport. In addition, the federal Central Authority consulted with the provincial Central Authorities to ask their views of the Report.

The federal Government has chosen to provide the Subcommittee with a detailed response to the Report. This document examines the recommendations one by one and carefully considers concerns raised and problems identified. Each response discusses the issues in context and describes how the federal Government intends to act on the recommendations. The great majority of the recommendations were endorsed; other proposals were accepted but with some qualifications. Only three recommendations cannot be accepted at the present time.



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761119723013>

RESPONSES TO THE RECOMMENDATIONS

Recommendation 1 : Development of Data

The Subcommittee recommends that officials of the Missing Children's Registry, the federal Central Authority, the Department of Foreign Affairs and International Trade and the provincial and territorial Central Authorities, work with the Canadian Center for Justice Statistics and other individuals and organizations with recognized expertise in child abduction, family law and family violence to develop consistent and informed data from the Missing Children's Registry's national database on domestic and international parental abductions. The Subcommittee further recommends that the Canadian Centre for Justice Statistics prepare an annual report on the subject.

RESPONSE

Background

The federal Central Authority¹ under the Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction (the Hague Convention) collects statistical data from the various provincial and territorial Central Authorities within Canada, since they deal directly with incoming and outgoing cases being handled under the Hague Convention. This data is collated when preparing for Special Commissions reviewing the Hague Convention which are held every four or five years. However, each province and territory has its own procedures for recording statistics, and the data on the number and the types of international child abduction cases does not follow a uniform format.

These statistics also do not necessarily encompass the Hague Convention cases involving applications made directly to the Central Authority or to the judicial or administrative authorities of the country where a child has been taken. Such cases do not go through a Central Authority in Canada, so there is no mechanism for collecting data about them.

The situation is even more complicated when the abducted child is taken to a country that is not party to the Hague Convention. There is practically no means of gathering statistics in such cases, especially if the parent left behind decides not to report the abduction to the police.

The issue of statistics was discussed at the most recent Special Commission on the Hague Convention, held in March 1997, notably the need to establish a consistent standard method of keeping and sending statistics for Special Commission purposes. The

¹ Please note that under Recommendation 1, specifically in the first full paragraph on page 11, the Report mistakenly identifies the Department of Foreign Affairs and International Trade as the designated federal Central Authority in Canada. The Minister of Justice has been formally designated as the federal Central Authority in Canada, and the legal services unit at the Department of Foreign Affairs and International Trade serves as the contact.

Permanent Bureau of the Hague Conference on Private International Law was asked to develop some common definitions of terms used in the statistics charts.

In Canada, the RCMP's Missing Children's Registry prepares an annual report which provides the number of cases of children reported missing based on statistics from the Canadian Police Information Center (CPIC). In cases of parental child abduction, police forces put the name of the suspect (the abducting parent) on the CPIC and only occasionally the name of the abducted child. The data does not indicate how many children are taken out of Canada.

Action

The first step to establishing comprehensive statistics on international child abduction is to implement in Canada a mandatory reporting system of parental child abduction. This is considered under Recommendation 6.

The federal Central Authority will raise the issue of collection of statistics on parental child abduction with its provincial counterparts, with a view to make data collection and reporting more consistent. It will look for more opportunities to work with others involved in the gathering of data on child abduction, specifically to arrive at better ways of collecting accurate national statistics.

The government will try to set up a system for recording data on international child abduction. Incoming cases (children taken into Canada) will require close cooperation among Canada Customs, Central Authorities under the Hague Convention, Canadian Judicial Authorities and the RCMP's Missing Children's Registry. Outgoing cases (children taken out of Canada) will involve the RCMP, Canadian police services and both domestic and foreign Central Authorities, as well as foreign judicial and administrative authorities.

Statistic Canada's Canadian Centre for Justice Statistics (CCJS) will play a key role in efforts to address data collection needs and strategies, both at the national and international levels. Given its mandate, experience and expertise, the CCJS will be invaluable in identifying common information requirements and developing data definitions, standards, processes, systems and reports on international child abduction. The RCMP's Missing Children Registry will also work closely with the various national players to define the various collection methods and to assist in compiling the information into a report.

There have been several attempts, at both the national and international levels, to establish an accurate data system on international child abduction. The federal Central Authority will continue working towards this goal, with the cooperation of the RCMP's Missing Children's Registry, Statistics Canada and the provincial and territorial Central Authorities. Canada will continue to encourage the Permanent Bureau of the Hague Conference to clarify the terminology and establish standards for the collection of statistics.

The federal Government will request that the issue of gathering statistical data — including following up on the return of children — be put on the agenda of the next Special Commission on the Hague Convention.

Recommendation 2 : Discussion of the Hague Convention

The Subcommittee recommends that Government of Canada officials, in consultation with the provinces and territories, raise and examine delays in proceedings, quality of legal representation and compliance with the provisions of the Hague Convention at the next meeting of the Special Commission to review the operation of the Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction.

RESPONSE

Background

Special Commissions to review the operation of the Hague Convention are called every four or five years. It has been the practice of the Permanent Bureau of the Hague Conference to seek the input of all State parties in arriving at agenda issues for discussion at each Special Commission. The federal Central Authority is consulted, and consults the provincial and territorial Central Authorities in turn on issues to suggest for the agenda.

Action

Since the most recent Special Commission took place in 1997, the next one is not expected to be called before the year 2001 or 2002. At that time, the federal Government will consult with the provincial and territorial Central Authorities about the issues raised in this Recommendation and ask to have them put onto the agenda.

In the meantime, we will be examining how the Hague Convention is applied in Canada and in the other contracting States, with an emphasis on questions of delays in proceedings, quality of legal representation, and compliance with the provisions of the Convention.

Recommendation 3 : Promotion of the Hague Convention

The Subcommittee recommends that the Government of Canada ensure that the issue of international child abduction and the need to widen the network of countries that are signatories to the Hague Convention are on the official agenda of bilateral and multilateral meetings attended by non-Hague states.

RESPONSE

Background

Canadian delegates frequently raise, both formally and informally, the issue of accession to the Convention at bilateral and multilateral meetings with non-Hague States. As a leader on the issue of parental child abduction, Canada is committed to promoting the Convention at every possible opportunity in international forums. Several other State parties do the same, notably, Australia, Great Britain, France and the United States.

These efforts appear to be paying off, as more and more countries as diverse as Turkmenistan and Paraguay, or South Africa and Iceland, have recently become parties to the Convention.

Action

The Government fully agrees that every effort should be made to promote adherence to the Hague Convention on the Civil Aspects of International Child Abduction.

Every player at the federal level involved in combating the problem of international child abduction — be it Foreign Affairs and International Trade, the RCMP's Missing Children's Registry or the other members of "Our Missing Children" program — will ensure that the issue of international child abduction and the need to widen the network of countries that are signatories to the Hague Convention are agenda items whenever it is appropriate at international meetings attended by Canadian officials, whether multilateral or bilateral.

Recommendation 4 : Other Treaties

The Subcommittee recommends that Canada continue to negotiate bilateral treaties with countries that have not become signatories to the Hague Convention. Wherever possible, such treaties should contain provisions imposing legal obligations, similar to those in the Hague Convention, on the signatory countries.

RESPONSE

Background

With the exception of the Hague Convention itself, there are very few examples, if any, of treaties under which the return of a child can be ordered.

Under private international law, there are a number of ways for the non-custodial parent to exercise a right of access. The first one is to obtain an access order which could then be enforced according to local rules in the country where the child has been taken to.

Another way to ensure access is through a bilateral treaty that determines which country has jurisdiction to decide on access rights and their implementation or arranges for the order made previously in the former country of residence to be enforced. At present, Canada has concluded only one treaty, with France in 1996 (but not yet in force), which would allow for the actual implementation of access rights.

Canada has not yet concluded any bilateral treaty for the compulsory return of a child, although an agreement with Egypt, once in force, could lead to the return of abducted children, but only on a voluntary basis. The agreement, which still must be ratified by the Egyptian Parliament, would not provide for a mechanism to enforce a court order from Canada. However, it would improve the administrative means to obtain the return of children from Egypt to Canada, and vice-versa. Discussions with Lebanon for a similar agreement are also taking place.

Many countries, however, are not signatories to the Hague Convention because it imposes legal obligations that cannot be reconciled with their national law, custom and religion. Some of those countries have indicated that they are unwilling to change domestic practice in order to meet the international obligations imposed by the Hague Convention. The reality is therefore that it is difficult for Canada to negotiate bilateral treaties that would reproduce the Hague Convention rules with countries that cannot or do not wish to become a party to it.

Moreover, the negotiation of bilateral treaties with enforceable mechanisms for access rights or for the return of abducted children raises domestic legal and political issues in Canada.

First, although the power to make treaties is a federal prerogative under the Constitution, in our legal system, treaties which affect individual rights are not self-executing and need to be given "force of law" by being incorporated into Canadian domestic law. Thus, Parliament cannot bring into force treaty provisions that relate to matters within exclusive provincial jurisdiction.

The authority to legislate in matters of access rights, relating to custody of children, falls largely under provincial jurisdiction, although Parliament can pass legislation in the context of custody rights following a divorce. It follows that the negotiation of a treaty on enforcement and implementation of custody and access orders would have to take into consideration provincial jurisdiction.

As a result, particularly in family law matters, the federal government seeks provincial support for the negotiations of any private international law treaty prior to the negotiations. This helps to ensure that provincial interests are represented and that the provinces will make a commitment to incorporate the treaty.

The enforcement of access rights also remains a particularly controversial issue even within Canada. It is one of the topics currently being reviewed by the Special Joint Committee on Child Custody and Access, which will table its report by November 30,

1998. This domestic legal uncertainty further complicates the use of legally enforceable mechanisms for access rights in bilateral treaties.

Action

The combination of domestic constitutional constraints and the reluctance of foreign countries not party to the Hague Convention makes the chances of concluding bilateral treaties to secure the effective exercise of custody and access rights by Canadian parents in those countries quite unlikely.

However, in spite of the difficulty, it may be possible to propose alternative solutions to the suggestion put forward in this Recommendation.

First, in addition to promoting the Hague Convention, Canada should continue to work towards the conclusion of agreements on consular matters. We must not minimize the breakthrough that has been made possible with the signing of the Consular Agreement with Egypt which is now awaiting ratification before the Egyptian Parliament. As a result, discussions are now ongoing with Lebanon. The Department of Foreign Affairs, along with the Department of Justice, will draw a list of countries with which it may be possible to negotiate other such bilateral agreements to assist in resolving child abductions cases.

Another possibility would be to take advantage of multilateral treaties. All but two countries are party to the *UN Convention on the Rights of the Child* (UNCRC), which sets up a legal framework to measure obligations of States vis-à-vis children and their parents. It might be useful for Canada to further promote compliance with the UNCRC in specifically targeted countries. Canada could also make use of the UNCRC to support its representations on behalf of Canadian residents deprived of their right of access to their children in some countries.

Other multilateral treaties might also complement the UNCRC on this score. For instance the 1996 *Hague Convention on Jurisdiction, Applicable Law, Recognition, Enforcement and Co-operation in Respect of Parental Responsibility and Measures for the Protection of Children* provides for solutions to conflicts of laws and jurisdiction problems and also ensures state-to-state cooperation in matters such as custody and access. Although this Convention is not yet in force, it might be worth taking it into consideration in the near future.

Given the existing agreements, it may be more productive and less time-consuming at this point to promote existing treaties which impose legal obligations, rather than seeking to conclude bilateral treaties containing mechanisms similar to those provided for in those agreements.

Therefore, the federal Government concludes it is better to continue promoting adherence to or compliance with existing multilateral conventions. At the same time, Canada will stay open to possibilities of concluding bilateral agreements on consular matters.

As well, the federal Government will continue to explore other channels such as legal education and technical assistance programs to countries with different legal and cultural systems.

Recommendation 5 : Police Intervention and Training

The Subcommittee recommends that the Solicitor General, in consultation with the RCMP, the Canadian Association of Chiefs of Police (CACP), provincial and territorial ministers responsible for law enforcement and accredited search agencies, establish a working group to review police training, policies and procedures concerning the investigation of missing children with a view to improving current police responses to reports of child abduction. As part of the overall review, the Subcommittee further recommends that the federal, provincial and municipal law enforcement agencies take the reforms proposed by this Report fully into account in developing police training curricula and promoting a stronger awareness among officers and recruits of their role in preventing international child abductions.

RESPONSE

Background

The RCMP's Missing Children's Registry currently provides training to any police agency in Canada that requests it. In particular, it has developed a specialized two-day workshop on child abduction. Across Canada, 10 workshops were held in 1997 and 12 workshops have been held so far in 1998.

Workshops have also been offered and presented to agencies outside of Canada. In 1996, the Canadian embassy in Warsaw, Poland, sponsored a workshop which was attended by representatives of a number of Eastern European countries. As well, the Registry has made presentations to INTERPOL meetings and other international conferences.

Action

The federal Government will continue to support any effort to ensure proper training to improve current police responses to reports of child abduction. Among other things, the RCMP's Missing Children's Registry is currently planning workshops for numerous police services in Canada as well as US agencies. The RCMP's Missing Children's Registry will also include the reforms proposed in the Subcommittee's Report as part of the training curriculum in upcoming workshops.

The Canadian government is also exploring the possibilities of cooperation with European-based agencies and non-governmental agencies on training programs for law enforcement officers on parental child abduction.

Recommendation 6 : Police Intervention and Reporting

The Subcommittee recommends that the Solicitor General, in consultation with the RCMP, the Canadian Association of Chiefs of Police (CACP) and provincial and territorial ministers responsible for law enforcement, establish a working group to develop a mandatory policy directing police officers to report suspected child abductions to the Missing Children's Registry and to enter missing children reports on the Canadian Police Information Center (CPIC).

RESPONSE

Background

In the current system, entering a missing child on the Canadian Police Information Center (CPIC) or reporting one to the Missing Children's Registry is a matter of policy for each law enforcement department.

As a matter of policy, for example, a police department may decide not to enter a child on the CPIC until the child has been missing longer than a set period of time or even not to enter a child if the departmental policy stipulates that a child reported more than three times is a chronic runaway and will not be entered. In parental abduction cases, the department might enter only the wanted person (i.e. abducting parent) and not the child.

Action

Mandatory reporting is necessary to ensure that a greater number of international child abduction cases are acted upon as soon as possible. Also, the recording of all cases is essential to develop a comprehensive statistics system, as advocated in Recommendation 1.

The RCMP's Missing Children's Registry will study ways to implement a policy of mandatory reporting of international child abduction. Among other things, the CPIC computer software could be modified to include information on whether the parental child abduction is presumed to be domestic or international.

Furthermore, in order to ensure that cases of parental child abduction are indeed recorded in the CPIC system, the RCMP will work with the Canadian Association of Chiefs of Police to promote and implement the mandatory reporting of international child abduction.

Recommendation 7 : Section 283 of the *Criminal Code*

The Subcommittee recommends that the Federal-Provincial-Territorial Family Law Policy Committee consult with those with experience with parental child abduction cases with a view to amending section 283 of the Criminal Code to provide the courts with clearer guidance as to the criminal nature of parental abductions in the absence of the custody order.

RESPONSE

Background

Canada has criminalized parental child abduction through section 282 of the *Criminal Code* where a custody order is in effect, and section 283 for situations where there is no custody order. In the latter cases, the Attorney General must consent to the laying of criminal charges.

The federal and provincial government policy is that parents should make use of proper civil law procedures before resorting to the use of the criminal justice system to resolve custody and access disputes. Accordingly, section 283 was worded so that only those cases in which removal from a jurisdiction is willful and done with criminal intent are considered criminal in nature.

The approach favored by the Federal-Provincial-Territorial Family Law Committee has been to develop model parental child abduction charging guidelines, such as the ones adopted in 1990, to help apply sections 282 and 283.

Action

The Government of Canada agrees that clearer guidance as to when and how charges may be laid under sections 283 and 282 of the *Criminal Code* is needed, but does not believe that it is necessary to amend both provisions to achieve this goal.

A subcommittee of the Family Law Committee and the Coordinating Committee of Senior Officials in Criminal Law has just completed a revision of the 1990 Model Parental Child Abduction Charging Guidelines. These revised guidelines consistent with this Recommendation, are intended to clarify what should be considered criminal behavior in the absence of a custody order, i.e., cases falling under section 283. The guidelines also apply to section 282 situations, where there is a custody order in effect.

The final draft of these guidelines is currently being reviewed nationwide by Deputy Ministers of Justice and Deputy Attorneys General. It is then expected to be referred to Ministers for final approval. The revised guidelines will be provided to Crown prosecutors, police, lawyers, and Central Authorities, and also used as the basis for training sessions on sections 282 and 283 of the *Criminal Code*.

Recommendation 8 : Extradition

The Subcommittee recommends that the Government of Canada enter into discussions with countries with which it has negotiated an extradition treaty in order to encourage them to recognize that parental child abduction is a criminal offence whose commission should be subject to an extradition order.

RESPONSE

Background

It is important to point out at the outset, that extradition procedures are designed to return the abductor to Canada for prosecution and do not ensure the return of the abducted child. Put another way, while the request for extradition may act as an incentive for the abductor to return the abducted child, extradition procedures do not ensure that this will happen.

A suspect can be extradited from a country with which Canada has an extradition agreement only if the conduct constitutes a criminal offence and/or extraditable offence in both countries. This is referred to as “dual criminality”. In the present context, parental child abduction needs to be a criminal offence not only in Canada, which it is, but also in the country where the alleged abductor is located.

Action

The current negotiating practice is to draft extradition treaties that will cover the offence of child abduction by basing extradition on conduct which is an offence in each country but without listing particular offences. The new extradition legislation (Bill C-40), now before the House of Commons, enhances the scope for extradition procedures by providing for extradition without treaty for designated countries or, in specific cases, with any country based on the same principle.

At the same time, encouraging countries with which Canada has negotiated an extradition treaty to recognize parental child abduction as a criminal offence can prove to be difficult. For reasons often relating to culture and religion, several of these countries have not followed Canada’s lead. Criminalizing certain activities and behaviours falls squarely within matters of internal sovereignty, which makes it much more delicate to encourage than the conclusion of extradition treaties. In fact, efforts by Canada to have parental child abduction criminalized may be perceived by these countries as an intrusion into their domestic affairs.

Recommendation 9 : Passport Controls

The Subcommittee recommends that officials of the Passport Office, in consultation with those who have experience with international parental abduction cases, including accredited search agencies and family law lawyers, review existing measures for processing passport applications for children and examine options with a view to strengthening such procedures.

RESPONSE

Background

Under the current policy of the Passport Office, custodial parents applying for passport services for children have two options. They may choose to have a separate passport issued to a child or to have a child's name added in one parent's passport. In both situations, the consent of both parents is required. Approximately 102,600 children's names were included in parent's passport in 1996-1997, while some 136,900 children were issued separate passports.

Both services have advantages and disadvantages. For instance, the addition of a child's name in a parent's passport is a simple and economical way for parents to travel with their children as no fee is involved and no photographs are required. On the other hand, since no photograph of the child is included in the parent's passport, child smuggling is possible because a person may travel to Canada accompanied by any child of the same sex and approximately the same age of the child referred to in the passport.

Individual passports for children bear the same fee as for adults and provide more flexibility, as the child can travel with one or the other parent or separately (e.g., for student exchange programs). Some may argue, however, that this could make abduction easier if a non-custodial parent can get a hold of the passport.

In situations involving children, the Passport Office tries to ensure the active participation of all concerned individuals, whether there is a custody dispute or not. The policy is designed to help protect the rights of all parties while attempting to prevent child abduction.

Only parents with custodial rights may apply for passport services for a child. The signature of the other parent must normally be provided on the application form to indicate awareness of the application. If the other parent has indicated awareness of the passport application (usually through a signature on the form), and has not expressed any concerns, then the Office may issue the passport (assuming that no custodial dispute exists).

If the other parent has concerns, regardless of any custodial or access situation, then it is up to him or her to seek protection of rights from the courts. In such cases, the Passport Office would wait until the matter is resolved.

Other measures to enhance child protection have been implemented by the Passport Office, such as providing a manual on child abduction to parents and not being bound by the five-day turnaround to process passport applications when children are involved. Also, upon receiving a verbal request from a parent who fears the abduction of his or her child, the name of the other parent and of the child are immediately added to the passport control list, even if no application is being processed. Another measure is to inform parents who are deprived of their custodial or access rights by court orders that are not yet final, that an application for passport services is being made in respect of their children.

Action

The federal Government believes that it would be unreasonable to adopt a policy that would make it mandatory for both parents to file in person, an application for passport services for children.

Quite often, passport offices must process applications where one of the parents is either deceased, working in a remote area or simply nowhere to be found. In such cases, the officer assesses the validity of the reasons given for not providing the signature of the other parent, and makes a decision either to process the application or insist that the applying parent obtain further documents.

Another important factor to consider is that while approximately 87% of the applications are presented at a regional offices, 13% are still processed by mail because the applicants do not have access to one of the offices. Insisting on the personal appearance of both parents would be even more difficult in such cases.

Furthermore, the Government of Canada believes that requiring a notarized letter from the absent parent granting permission would most likely not improve the security over the current process of asking for a signature. Notarized statements can be forged, and officials might develop a false sense of security. Insisting on such documents would only have the effect of penalizing the majority of honest law-abiding citizens by forcing them to go through additional steps and expenses.

Under existing policies, Passport Office employees are expected to contact the other parent each time the slightest suspicion of wrongdoing exists. This practice is well established, and has frequently proven to be successful.

The federal Government undertakes nevertheless to review the current policy, in particular to revise the way children are identified in travel documents, possibly to require a photograph of a minor child in the passport of the parent who has documented custodial rights.

The Passport Office heads the Canadian delegation (comprising of representatives of Citizenship and Immigration Canada, RCMP and Transport Canada) to the International Civil Aviation Organization - Machine Readable Travel Documents (ICAO-MRTD) committee. This Committee is establishing standards for international travel documents.

Within this forum, Canada has taken the position that individual passports issued mandatorily to all persons including children (“one person, one passport” policy) does not respond to security and safety concerns of minor children.

The ICAO is currently conducting a survey of all member states, regarding their practice on inclusion of dependents in passports and issuance of MRTDs. Canada’s response to ICAO indicates that we are considering options (in terms of cost and service) and are looking into technology that will allow a dependent child’s identifying information and photograph to be printed into one parent’s passport.

The Passport Office does not plan, at this time, to make it mandatory for all applicants to obtain individual passports for their children. Overall, though, the Canadian Government will continue to examine ways to improve identification of minor children in travel documents.

Recommendation 10 : Custody and Divorce Proceedings

The Subcommittee recommends that the Federal-Provincial-Territorial Family Law Policy Committee, in consultation with the Barreau du Québec and the Canadian Bar Association, examine additional measures that family courts could undertake in custody and divorce proceeding in order to prevent international child abductions, such as restricting travel where appropriate and/or requiring parties to surrender all passports to the court while a child is in their care.

RESPONSE

Background

There may be additional measures that family courts could undertake in custody and divorce proceedings to prevent international child abductions. No legislative barriers should prevent these measures from being taken. In fact, existing family law legislation — both federal and provincial — already confers broad discretionary jurisdiction on courts. Judges have the authority to include clauses restricting travel when appropriate or requiring parties to surrender their passports. Some judges have indeed made these type of orders.

Action

The Government of Canada agrees that consultations should be undertaken to examine how to improve measures taken by family courts in custody and divorce proceedings in order to prevent international child abductions.

The Federal-Provincial-Territorial Family Law Committee meets regularly and will include this issue as an agenda item for discussion. In particular, it will discuss the proposal of the RCMP’s Missing Children’s Registry to establish a central registry of custody orders. As well, the Family Committee will attempt to identify more practical

steps to assist in clarifying orders and training for the bar, judiciary and parents on the implications of unilateral action. For example, there may be ways to provide better information about different types of non-removal clauses and ways to include more information about child abduction prevention in parent education programs.

Furthermore, the Family, Children and Youth Section of the Department of Justice meets with both the National Family Law Section of the Canadian Bar Association and the Barreau du Québec on an annual basis. The next meeting's agenda will include a discussion of additional measures to prevent international child abductions as well as further training for lawyers.

Recommendation 11 : Border Controls

The Subcommittee recommends that the Government of Canada negotiate bilateral agreements with other foreign jurisdictions with a view to promoting intercountry training related to best practices followed at border crossings to identify and respond to international child abductions.

RESPONSE

Background

There are currently no exit controls in Canada.

Canadian customs officers, as well as citizenship and immigration officers, systematically receive special training on how to deal with situations involving missing children. This training program includes an overview of the types of missing children, indicators for possible situations of abducted children, procedures to follow in confirmed cases and how to interview a child.

Revenue Canada Customs also trains law enforcement agencies and other agencies in techniques for the detection of child abductors or abducted children. Workshops have been presented to foreign customs services and police officers in Ireland, Poland, Hungary, the Czech Republic, Slovakia and Croatia, as well as to the United States Customs and Immigration Services, the FBI and other police forces.

In 1993, the World Customs Organization recommended that the issue of missing children be an element of the protection role of all customs agencies within the limit of their competence. This program shares information on missing children, such as indicators, profiles, trends and developments; to issue lookouts and alerts; to intercept missing children; and to refer the case to the appropriate agency for follow-up actions.

The RCMP's Missing Children's Registry and Citizenship and Immigration Canada are part of the INTERPOL Permanent Working Group on offences against minors. In May 1998, this group published a practical Guide for police officials responsible for investigating crimes against children. The training course on missing children is to be

included in the Guide so that it is available to INTERPOL members. The request will be made officially at the 12th meeting of the INTERPOL Permanent Working Group, to be held in Ottawa next October.

Nationally, *An Act to amend the Customs Act and the Criminal Code* (Bill C-18), which was recently adopted by Parliament, now gives customs officers more powers to react in abduction situations, such as that to arrest without a warrant.

Action

The Government of Canada will try to reach agreements with the United States immigration service and US customs in order to ensure that verifications are done when one is entering the United States in the same way that verifications are done by Canadian officials when a person is entering Canada.

On April 8, 1997, Prime Minister Chrétien and US President Clinton announced jointly the creation of a Canadian-American working group on missing and abducted children. The group held its first meeting in Ottawa on June 18, 1997, and proposed an action plan.

This plan included an offer by the Canadian delegation to provide their American colleagues in customs and immigration with a copy of the training course on missing children that will be offered jointly to Canadian officers on duty at the border and to invite them to take the course. The US delegation agreed, and a number of American officers have received training since January 1998. Recently, the United States National Center for Missing and Exploited Children — the US counterpart of the RCMP's Missing Children's Registry — asked for a copy of the Canadian training manual for Citizenship and Immigration officers.

Internationally, the Government of Canada is signatory to 11 bilateral agreements with our major trading partners for the prevention, investigation and repression of customs offences (with Australia; France; Germany; Korea; USA; Caribbean; Russia; United Mexican States; European Union; Hong Kong; one with the United Kingdom is in progress). It is also a signatory to a number of multilateral agreements linking the 153 State that are party to the World Customs Organization for customs mutual administrative assistance.

In fact, the difficulty experienced by a number of foreign customs administrations in responding to Canadian requests for assistance relating to transborder movements of missing or abducted children is not the result of a lack of customs agreements. It is rather created by domestic legislation and the roles, mandates and responsibilities given to individual customs administrations.

Accordingly, the Government will focus less on reaching other bilateral agreements and more on promoting efforts between customs administrations to identify and respond to parental child abduction.

Canada's training programs for customs and immigration officers has made us a leader at international forums. Our expertise in this area has been recognized and consulted by numerous countries. Through the members of the "Our Missing Children" program, the federal Government will continue to offer training and assistance to other customs administrations to develop programs similar to that existing in Canada.

Recommendation 12 : Travel Documents

The Subcommittee recommends that the Minister of Transport, in consultation with the provinces and territories, officials from the "Our Missing Children" Program and the airline industry, review the feasibility of creating a process for verifying documentary proof that both parents have agreed to international travel of children under 16 years of age before airline tickets are issued. We further recommend that the consultation lead to the development of a specialized program for training security and airline staff to identify and respond to possible child abductions.

RESPONSE

Background

Airlines are used to working with federal departments responsible for the non-transportation aspects of international movements by air. In fact, legislation emanating from a number of different federal departments in Canada has imposed requirements on air operators. For instance, under the *Immigration Act*, transportation companies have the duty to ensure that the persons they bring to Canada have with them all visas, passports and travel documents required.

Action

The Government of Canada is committed to constantly improving the system to identify and respond to possible child abduction, at land border-crossings or in airports.

Some concerns have been raised about having airport security screeners undertake duties not directly related to security on the basis that a requirement to verify documents might divert screeners from their main duty of examining for security threats and could create increased delays for passengers seeking to proceed through the security check points. The departments involved in the "Our Missing Children" program will discuss the issue of international child abduction with Transport Canada particularly the role that security screeners could play to identify and respond to child abduction in airports.

With regard to airline staff, the issue of parental child abduction will be brought to the attention of the International Air Transport Association (IATA) for their consideration in future meetings. IATA is no doubt the most efficient forum through which a training program for airline staff could be offered.

The RCMP's Missing Children's Registry will continue to work with its partner departments in the "Our Missing Children" program to train law enforcement agencies and others, such as airline personnel, in developing techniques to detect child abductors and abducted children.

Recommendation 13 : Financial Assistance

The Subcommittee recommends that the federal Minister of Justice undertake discussions with provincial and territorial ministers responsible for justice to establish a cost-shared fund for expenses related to travel and legal services to assist parents in need whose children have been parentally abducted from Canada and taken across international borders.

RESPONSE

Background

Under the Hague Convention, while there is no obligation for Canada or any State to set up a fund for expenses related to travel and legal services to assist a Canadian parent or guardian to get back an abducted child from a foreign country, applicants in one country are entitled to legal aid and advice on the same conditions as nationals of the country to which the child has been taken.

Also, while the Convention provides that a Central Authority cannot impose the costs and expenses of proceedings or of legal representations on applicants for matters governed by the Convention, a Contracting State can make a reservation to the legal fees obligation and declare that it is bound to assume them only insofar as they are covered by its legal aid system. Put another way, if the reservation is made, an applicant will only be reimbursed for the legal costs that are covered by the legal aid system of the Contracting State where the child has been taken. In countries such as the United States, where there is no comprehensive State-supported legal aid system, almost all costs must be borne by the applicant.

In Canada, all provincial administrations except Manitoba chose to make the reservation. This province is thus the only one bound to assume costs and expenses of proceedings or of legal representations under the Hague Convention. For non-Hague countries, there is of course, no obligation to provide for legal aid in cases of international child abduction.

Action

The federal Government agrees that the lack of resources on the part of many custodial parents to deal with the financial aspects of international child abduction is a serious issue needing attention. It has been brought at each of the three Special Commission meetings held so far at The Hague.

There is a program called Travel/Reunification which helps parents or guardians who cannot afford to pay for the return of the abducted child to or within Canada (this program is sponsored by Air Canada, Canadian Airlines International, VIA Rail and Choice Hotels Canada). The sponsors have generously agreed to provide transportation and accommodations at no cost to the guardian or parent of the abducted child.

The Travel/Reunification program, however, is limited to the transportation cost of returning a child who was wrongfully removed from Canada to a legal guardian in Canada. In other words, the Program provides travel for reunification trips only, not for the full range of the purpose proposed in this Recommendation, which would include expenses for travel involved in dealing with court appearances in foreign countries.

The Department of Foreign Affairs carries out a number of activities through its consular and passport programs to support and assist Canadians affected by international child abductions. These activities include among others: referring parents to lawyers in Canada and abroad who are experienced in child abductions; providing translation and authentication of key documents; providing financial assistance to return abducted children to Canada; and conducting direct negotiations with parents who have abducted children from Canada in order to have the children returned voluntarily to Canada.

Legal or travel fees in international child abduction cases are not covered under the current federal-provincial-territorial funding agreement on legal aid in criminal law matters or in matters relating to the *Young Offenders Act*. There are several reasons for this: (i) the situations are civil cases, which in Canada, fall under provincial jurisdiction; (ii) the current legal aid programs do not provide for travel expenses; and (iii) the court cases would be in foreign countries and most likely involve foreign lawyers, who are not covered under current legal aid programs.

This Recommendation would thus require new funding and new or modified legal aid agreements with the provinces and territories. Since at this time, no new funding is identifiable, it would not be feasible to engage the provinces and territories in discussions to establish a cost-shared fund for expenses related to travel and legal services in international child abduction cases.

Recommendation 14 : Information Sharing

The Subcommittee recommends that the Government of Canada, in consultation with the provinces and territories, establish an annual conference to bring together key players in international parental abductions from across the country to share information and expertise, educate and search for solutions to international child abduction. Players would include, but not be limited to the "Our Missing Children" Program, law enforcement, family court judges, the family law sections of the Canadian Bar Association and the Barreau du Québec, non-governmental search agencies, and government officials responsible for the implementation of the Hague Convention.

RESPONSE

Background

The federal Central Authority, from time to time, calls meetings of provincial and territorial Central Authorities to discuss issues of mutual concern under the Hague Convention. Sometimes issues are also put on the agenda of the Federal-Provincial-Territorial Family Law Committee, since some of the members of this Committee are also acting as the provincial or territorial Central Authorities under the Hague Convention.

Other stakeholder in the area of child abduction have been invited to such meetings, such as officials from the Missing Children's Registry and the Department of Foreign Affairs and International Trade. In 1995, that Department co-sponsored with International Social Services a conference dealing with international child abduction.

There are numerous other venues used by the stakeholder dealing with parental child abduction to discuss issues of mutual concern; many of them are in regular contact to seek each other's input on various issues.

Action

The Government of Canada will continue to look for opportunities to discuss issues of mutual concern with all governmental and non-governmental agencies interested in international child abduction. Among other events, another conference co-sponsored by the Department of Foreign Affairs and International Trade and International Social Services dealing with parental child abduction is already being planned for November of this year. The government will consider the possibility of establishing an annual conference.

Action

Le gouvernement du Canada continuera de rechercher les occasions de discuter des questions d'intérêt commun avec tous les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux qui s'intéressent aux enlèvements internationaux d'enfants. Entre autres activités, une autre conférence parrainée par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et le Service social international sur les enlèvements internationaux d'enfants par des parents est déjà prévue pour novembre de cette année. Le gouvernement étudiera également la possibilité d'instituer une conférence annuelle.

dérouleraient à l'étranger et on retiendrait vraisemblablement les services d'avocats de l'étranger, qui ne sont pas couverts par nos programmes d'aide juridique.

Pour donner suite à cette recommandation, il faudrait donc établir un nouveau fonds et conclure des ententes nouvelles ou modifiées sur l'aide juridique avec les provinces et territoires. Vu l'inexistence de nouveaux crédits, il n'est pas possible, à l'heure actuelle, d'établir un fonds à coûts partagés pour couvrir les dépenses de voyage et les frais des services juridiques dans les cas d'enlèvements internationaux d'enfants.

Recommandation 14 : Partage de renseignements

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada, de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, organise une conférence annuelle réunissant les principaux intervenants de tout le pays afin qu'ils partagent des renseignements et des compétences et proposent des solutions aux enlèvements internationaux d'enfants. Ces intervenants comprendraient, en plus des participants au programme « Nos enfants disparus », des responsables de l'application des lois, des juges de tribunaux de la famille, les divisions du droit de la famille de l'Association du Barreau canadien et du Barreau du Québec, des organismes de recherche non gouvernementaux, et des fonctionnaires du gouvernement chargés de l'application de la Convention de La Haye.

RÉPONSE

Contexte

L'autorité centrale fédérale organise de temps à autre des réunions avec les autorités centrales des provinces et des territoires pour discuter de questions d'intérêt commun prévues par la Convention de La Haye. Parfois, ces questions sont aussi portées à l'ordre du jour du comité fédéral-provincial-territorial du droit de la famille, dont certains membres sont également les représentants de l'autorité centrale d'une province ou d'un territoire pour l'application de la Convention de La Haye.

D'autres parties intéressées par les enlèvements d'enfants ont été invitées à ces réunions, par exemple les dirigeants du Bureau d'enregistrement des enfants disparus et des fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. En 1995, ce ministère a parrainé conjointement avec le Service social international une conférence portant sur les enlèvements internationaux d'enfants.

Les personnes et organismes qui s'occupent des enlèvements d'enfants par des parents discutent de questions d'intérêt commun dans nombre d'autres cadres. Ainsi, beaucoup d'entre eux gardent un contact régulier pour partager leurs points de vue sur diverses questions.

Au Canada, toutes les administrations provinciales, sauf le Manitoba, ont choisi de faire cette réserve. Le Manitoba est donc la seule province tenue d'assumer les frais et dépens des procédures ou des représentations par l'avocat en application de la Convention de La Haye. Pour les pays non signataires de la Convention de La Haye, il n'existe bien sûr aucune obligation de fournir une aide juridique dans les cas d'enlèvements internationaux d'enfants.

Action

Le gouvernement fédéral convient que le manque de ressources empêchant un grand nombre de parents ayant la garde des enfants de faire face aux aspects financiers de l'enlèvement international d'un enfant constitue une question importante dont il faut se préoccuper. Elle a été soulevée lors des trois réunions de la Commission spéciale tenues jusqu'ici sur la Convention de La Haye.

Il existe un programme appelé Voyage et réunification qui permet d'aider les parents ou les gardiens incapables d'assumer les frais de retour d'un enfant enlevé qui a été amené au Canada ou emmené hors du pays, (ce programme est parrainé par Air Canada, Lignes aériennes Canadien International, Via Rail et Choices Hotels Canada). Ces entreprises ont généreusement accepté d'assurer le transport et le logement, sans frais pour le parent ou le gardien d'un enfant enlevé.

Le programme Voyage et réunification se limite toutefois aux coûts du transport pour ramener l'enfant illégalement emmené à l'extérieur du Canada auprès de la personne ayant le droit de garde au Canada. Autrement dit, le programme ne couvre que les dépenses des voyages de réunification, et non la gamme complète de celles visées par la présente recommandation, qui comprendraient les frais de déplacements liés aux comparutions devant les tribunaux à l'étranger.

Le ministère des Affaires étrangères poursuit un certain nombre d'activités par l'intermédiaire de ses programmes consulaires et de passeport pour appuyer et aider les Canadiens affectés par des enlèvements internationaux d'enfants. Ces activités comprennent entre autres : un service de référence pour les parents à des avocats au Canada et à l'étranger qui sont expérimentés en matière d'enlèvements d'enfants; un service de traduction et de légalisation des principaux documents; une fourniture d'aide financière pour assurer le retour d'enfants enlevés au Canada; et la conduite de négociations directes avec les parents ayant enlevé des enfants du Canada en vue d'obtenir le retour volontaire des enfants au Canada.

Ni les frais des services juridiques ni les dépenses de voyages dans les cas d'enlèvements internationaux d'enfants ne sont couverts dans le cadre de l'entente de financement fédérale-provinciale-territoriale actuelle sur l'aide juridique visant les affaires relevant du droit pénal ou celles qui relèvent de la *Loi sur les jeunes contrevenants*. Plusieurs raisons expliquent cet état de choses : (i) les situations en question relèvent du droit civil qui, au Canada, est de compétence provinciale; (ii) les programmes d'aide juridique actuels ne prévoient pas les dépenses de voyage; et (iii) les poursuites devant les tribunaux se

un enlèvement d'enfant dans un aéroport et réagir en conséquence.

En ce qui concerne le personnel des compagnies aériennes, la question de l'enlèvement d'un enfant par un parent sera portée à l'attention de l'Association du transport aérien international (IATA) pour qu'elle soit inscrite à l'ordre du jour de réunions futures. L'IATA est sans aucun doute le canal le plus efficace par l'entremise duquel on pourrait offrir un programme de formation à l'intention du personnel des compagnies aériennes. Le Bureau d'enregistrement des enfants disparus de la GRC continuera de collaborer avec les ministères qui participent avec lui au programme « Nos enfants disparus » afin de former le personnel des organismes chargés de l'application de la loi et de tout autre organisme, comme les compagnies aériennes, aux techniques de repérage des auteurs d'enlèvements d'enfants ou des enfants enlevés.

Recommandation 13 : Aide financière

Le Sous-comité recommande que la ministre fédérale de la Justice entame des discussions avec les ministres provinciaux et territoriaux responsables de la justice, en vue d'établir un fonds à coûts partagés pour défrayer les dépenses liées aux voyages et aux services juridiques des parents dans le besoin et dont les enfants ont été victimes d'un enlèvement par l'autre parent et emmenés dans d'autres pays.

RÉPONSE

Contexte

Aux termes de la Convention de La Haye, ni le Canada, ni aucun autre État partie, n'est tenu d'établir un fonds destiné à acquitter les dépenses de voyages et de services juridiques engagées par un parent ou un gardien canadien pour assurer le retour d'un enfant enlevé et emmené dans un autre pays, mais les personnes qui en font la demande dans un pays ont droit à une aide et à des conseils juridiques aux mêmes conditions que s'ils étaient des ressortissants du pays où l'enfant a été emmené.

En outre, selon la Convention, une autorité centrale qui est saisie d'une affaire ne peut imputer aux demandeurs les frais et dépens des procédures ou des représentations par avocats à l'égard des questions régies par la Convention. Cependant, un État contractant peut faire une réserve à l'égard de l'obligation de payer les frais liés aux services juridiques et déclarer qu'il n'est tenu d'assumer ces frais que dans la mesure où ils sont couverts par son système d'aide juridique. Autrement dit, si une telle réserve est faite, seuls les frais liés aux services juridiques couverts par le système d'aide juridique de l'État contractant où l'enfant a été emmené seront remboursés au demandeur. Dans certains pays, comme les États-Unis, où il n'existe aucun système d'aide juridique subventionné par l'État, la presque totalité de ces frais doit être supportée par le demandeur.

Les programmes de formation que le Canada offre à ses agents des douanes et de l'immigration ont fait de notre pays un chef de file sur les tribunes internationales. Notre expertise dans ce domaine est reconnue et a été mise à contribution par de nombreux pays. Le gouvernement fédéral continuera d'offrir, par l'entremise des participants au programme « Nos enfants disparus », de la formation et de l'aide à d'autres administrations douanières afin de leur permettre de créer des programmes semblables à ceux qui existent au Canada.

Recommandation 12 : Documents de voyage

Le Sous-comité recommande que le ministre des Transports, de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, les fonctionnaires fédéraux responsables du programme « Nos enfants disparus » et l'industrie du transport aérien, étudient la faisabilité d'implanter un processus visant à vérifier la preuve documentaire selon laquelle les deux parents acceptent que leurs enfants de moins de 16 ans effectuent un voyage international avant que des billets d'avion soient délivrés. Nous recommandons également que ces consultations aboutissent à l'élaboration d'un programme spécialisé pour former le personnel de la sécurité et de l'aviation à identifier les cas possibles d'enlèvements d'enfants et à intervenir dans ces situations.

RÉPONSE

Contexte

Les compagnies aériennes ont l'habitude de travailler avec les ministères fédéraux responsables des aspects des déplacements internationaux par voie aérienne qui n'ont pas trait au transport. En fait, la législation émanant de divers ministères fédéraux impose des exigences aux transporteurs aériens. Par exemple, en application de la *Loi sur l'immigration*, les transporteurs sont tenus de s'assurer que les personnes qu'elles amènent au Canada sont en possession des visas, passeports et documents de voyage requis.

Action

Le gouvernement du Canada s'est engagé à améliorer constamment le système pour reconnaître les cas possibles d'enlèvements d'enfants et réagir, que ce soit aux passages frontaliers ou dans les aéroports.

Certaines préoccupations ont été exprimées touchant la possibilité de confier aux agents de contrôle de la sécurité dans les aéroports des tâches non directement liées à la sécurité. On craint que la vérification des documents détourne ces agents de leur responsabilité première, qui est de déceler les menaces à la sécurité, et que cela occasionne des attentes plus longues aux voyageurs qui désirent passer les points de contrôle de sécurité. Les ministères qui participent au programme « Nos enfants disparus » discuteront de la question des enlèvements internationaux d'enfants avec Transports Canada et, en particulier, du rôle que peuvent jouer les agents de contrôle de la sécurité pour reconnaître

Sur le plan national, la *Loi modifiant la Loi sur les douanes et le Code criminel* (projet de loi C-18), adoptée récemment par le Parlement, confère dorénavant aux agents des douanes des pouvoirs accrus pour réagir aux situations d'enlèvement, comme celui de procéder à une arrestation sans mandat.

Action

Le gouvernement du Canada tentera de conclure des ententes avec le service d'immigration des États-Unis et les douanes américaines afin d'assurer que l'on procédera à des vérifications lorsqu'une personne entre aux États-Unis de la même manière que le font les fonctionnaires canadiens lorsque quelqu'un entre au Canada.

Le 8 avril 1997, le premier ministre Chrétien et le président Clinton ont annoncé conjointement la mise sur pied d'un groupe de travail canado-américain sur les enfants disparus et enlevés. Ce groupe a tenu sa première réunion à Ottawa le 18 juin 1997 et a proposé un plan d'action.

Dans ce plan, les membres de la délégation canadienne ont offert à leurs collègues américains des douanes et de l'immigration un exemplaire du cours de formation sur les enfants disparus qui sera donné conjointement à des agents canadiens en poste à la frontière, et les ont invités à suivre ce cours. La délégation américaine a accepté cette offre et un certain nombre d'agents américains ont reçu cette formation depuis janvier 1998. Récemment, le United States National Center for Missing and Exploited Children, l'équivalent américain du Bureau d'enregistrement des enfants disparus de la GRC, a demandé un exemplaire du manuel de formation à des agents du ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration.

Sur le plan international, le gouvernement du Canada a souscrit avec ses principaux partenaires commerciaux (Australie, France, Allemagne, Corée, États-Unis, Antilles, Russie, Mexique, Union européenne, Hong Kong) 11 accords bilatéraux visant la prévention, l'investigation et la répression des infractions douanières, (un autre, avec le Royaume-Uni, est en cours de négociation). Il est par ailleurs signataire d'un certain nombre d'ententes multilatérales liant les 153 États membres de l'Organisation mondiale des douanes à des fins d'assistance administrative mutuelle en matière de douanes. En fait, la difficulté qu'ont eue certaines administrations douanières étrangères à donner suite à des demandes d'aide du Canada touchant des déplacements transfrontaliers d'enfants disparus ou enlevés, tient non pas à un manque d'ententes douanières, mais plutôt aux lois nationales et aux rôles, mandats et responsabilités confiés aux administrations douanières.

En conséquence, le gouvernement canadien se concentrera moins sur la conclusion d'autres accords bilatéraux et davantage sur la promotion d'efforts concertés de la part des administrations douanières pour détecter les enlèvements d'enfants par l'un des parents et y réagir.

prévention des enlèvements internationaux d'enfants et de la possibilité d'offrir plus de formation aux avocats est inscrite à l'ordre du jour de la prochaine réunion.

Recommandation 11 : Contrôle aux frontières

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada négocie des accords bilatéraux avec d'autres pays, afin de favoriser le développement d'une formation internationale concernant les meilleures pratiques à suivre aux passages frontaliers, pour identifier les cas d'enlèvements internationaux d'enfants et intervenir dans ces situations.

RÉPONSE

Contexte

Il n'existe actuellement pas de contrôle des sorties au Canada.

Les agents de douanes canadiens ainsi que les agents de la Citoyenneté et de l'Immigration reçoivent systématiquement une formation spéciale sur la façon de traiter les cas d'enfants disparus. Ce programme comprend une vue d'ensemble des types d'enfants disparus, les indices de situations possibles d'enfants enlevés, des procédures à suivre dans les cas confirmés, et de la façon d'interroger un enfant.

Revenu Canada (douanes) donne aussi de la formation sur les techniques de détection des ravisseurs d'enfants ou des enfants enlevés à des organismes d'application de la loi et à d'autres organismes. Des ateliers ont été présentés à des services de douanes étrangers ainsi qu'à des policiers en Irlande, en Pologne, en Hongrie, en République tchèque, en Slovaquie, en Croatie, ainsi qu'aux services des douanes et de l'immigration des États-Unis, au FBI et à d'autres forces policières.

En 1993, l'Organisation mondiale des douanes a recommandé que les enfants disparus soient couverts par la protection qu'offrent tous les services de douanes dans les limites de leur compétence. Ce programme permet de partager des renseignements sur les enfants disparus (indices, profils, tendances et faits nouveaux), de publier des avis de recherche et des alertes, d'intercepter des enfants disparus et de déferer leur cas à l'organisme compétent pour la suite à donner.

Le Bureau d'enregistrement des enfants disparus de la GRC et Citoyenneté et Immigration Canada font partie du groupe de travail permanent sur les infractions contre les mineurs d'INTERPOL. En mai 1998, ce groupe a publié un guide pratique à l'intention des agents de police chargés d'enquêter sur des crimes contre des enfants. On projette d'inclure le cours de formation sur les enfants disparus dans ce guide, afin de le mettre à la disposition des membres d'INTERPOL. Une demande en ce sens sera faite officiellement lors de la douzième réunion de ce groupe de travail, qui doit avoir lieu à Ottawa en octobre prochain.

gouvernement canadien continuera d'examiner des façons d'améliorer l'identification des enfants mineurs dans les documents de voyage.

Recommandation 10 : Procédures de divorce et de garde

Le Sous-comité recommande que le Comité fédéral-provincial-territorial sur le droit de la famille, de concert avec le Barreau du Québec et l'Association du Barreau canadien, envisagent d'autres mesures auxquelles les tribunaux pourraient recourir dans les procédures de divorce et de garde afin de prévenir les enlèvements internationaux d'enfants, comme de limiter, le cas échéant, les voyages et/ou d'exiger des parties qu'elles remettent tous leurs passeports au tribunal pendant qu'elles ont la garde de l'enfant.

RÉPONSE

Contexte

Il y a peut-être des mesures additionnelles que les tribunaux de la famille pourraient prendre dans le cadre des procédures de divorce et de garde afin de prévenir l'enlèvement international d'enfants. Aucun obstacle d'ordre législatif ne devraient empêcher la prise de telles mesures. En fait, les lois sur la famille actuelles, tant fédérales que provinciales, confèrent déjà des pouvoirs discrétionnaires étendus aux tribunaux. Les juges ont donc le pouvoir d'inclure des clauses qui limitent les voyages, au besoin, ou d'exiger que les parties remettent leurs passeports. Certains juges ont en fait déjà prononcé de telles ordonnances.

Action

Le gouvernement du Canada convient que l'on devrait entreprendre des consultations afin d'examiner des façons d'améliorer les mesures prises par les tribunaux de la famille dans le cadre de procédures de divorce et de garde en vue de prévenir l'enlèvement international d'enfants.

Le Comité fédéral-provincial-territorial sur le droit de la famille se réunit régulièrement et ajoutera cette question à son ordre du jour. Ses membres discuteront en particulier de la proposition d'établissement d'un registre central des ordonnances de garde, faite par le Bureau d'enregistrement des enfants disparus de la GRC. Le Comité sur le droit de la famille tentera lui aussi de trouver des moyens plus pratiques pour aider à clarifier les ordonnances et à offrir de la formation sur les conséquences d'une action unilatérale, aux membres du barreau et de la magistrature, ainsi qu'aux parents. Par exemple, il existe peut-être des façons de fournir de meilleurs renseignements sur différents types de clauses de non-rapatriement, et de présenter plus d'information sur la prévention des enlèvements d'enfants dans le cadre des programmes d'éducation des adultes.

De plus, la Section de la famille, des enfants et des adolescents du ministère de la Justice se réunit annuellement avec la Section nationale du droit de la famille de l'Association du Barreau canadien et avec le Barreau du Québec. L'examen de mesures additionnelles de

reculées ou est tout simplement introuvable. En pareil cas, l'agent évalue la validité des motifs pour lesquels l'autre parent n'a pas signé la demande et décide ensuite de traiter la demande ou d'insister pour que le parent demandeur obtienne d'autres documents.

Le fait que 13 % des demandes sont encore traitées par la poste parce que les demandeurs concernés n'ont pas accès à l'un des bureaux régionaux, où sont présentées environ 87 % des demandes, est un autre facteur. Il serait encore plus difficile dans ces cas d'insister pour que les deux parents se présentent en personne.

De plus, le gouvernement du Canada est d'avis que le fait d'exiger une lettre notariée de la part du parent absent afin qu'il autorise le traitement de la demande de passeport, n'accroîtrait vraisemblablement pas la sécurité du processus actuel de demande de signature. Les déclarations notariées peuvent être falsifiées et les agents pourraient acquérir un faux sentiment de sécurité. En insistant pour que le demandeur produise de tels documents, on ne ferait que pénaliser la majorité des citoyens qui respectent les lois en les contraignant à effectuer des démarches et des dépenses supplémentaires.

Selon les politiques actuelles, les employés du Bureau des passeports doivent communiquer avec l'autre parent dès qu'ils soupçonnent un méfait. Cette pratique est bien établie et s'est souvent révélée fructueuse.

Le gouvernement fédéral s'engage néanmoins à réexaminer la politique actuelle et, en particulier, à réviser la façon dont les enfants sont identifiés dans les documents de voyage, en vue d'exiger éventuellement l'inclusion d'une photographie d'un enfant mineur dans le passeport du parent ayant des droits de garde établis.

Le Bureau des passeports dirige la délégation canadienne (formée de représentants de Citoyenneté et Immigration Canada, de la GRC et de Transports Canada) qui participent aux travaux du comité de l'Organisation de l'aviation civile internationale sur les documents de voyage lisibles par machine (OACI-DVLM). Ce comité établit des normes pour les documents de voyage internationaux. Le Canada a exprimé, au sein de ce groupe, l'avis que les passeports individuels délivrés obligatoirement à toutes les personnes, y compris les enfants (« un passeport par personne ») ne permettent pas d'assurer la sécurité et la sûreté des enfants mineurs.

L'OACI procède actuellement à un sondage auprès de tous les États membres au sujet de leur pratique touchant l'inclusion du nom de personnes à charge dans un passeport et la délivrance de documents de voyage lisibles par machine. Les réponses fournies à l'OACI par le Canada indiquent que nous étudions diverses possibilités (du point de vue des coûts et du service) et que nous étudions des moyens technologiques qui permettraient d'imprimer dans le passeport des parents les renseignements relatifs à l'identité de l'enfant et sa photographie.

Le Bureau des passeports n'envisage pas, pour le moment, d'obliger tous les demandeurs à obtenir des passeports individuels pour leurs enfants. Dans l'ensemble, toutefois, le

aucune photo n'est exigée. Par contre, comme la photo de l'enfant ne figure pas dans le passeport du parent, cela permet le trafic d'enfants dans la mesure où une personne peut entrer au Canada accompagnée de n'importe quel enfant du même sexe et ayant environ le même âge que celui mentionné dans le passeport.

Les passeports individuels pour enfants sont disponibles au même prix que les passeports pour adultes et ils procurent plus de souplesse car ils permettent à un enfant de voyager avec l'un ou l'autre de ses parents, ou sans eux (programmes d'échanges d'étudiants, par exemple). Mais certaines personnes soutiendront peut-être que cela pourrait faciliter l'enlèvement d'un enfant si un parent n'en ayant pas la garde réussit à mettre la main sur le passeport.

Lorsque des enfants sont en cause, le Bureau des passeports tente d'assurer la participation active de toutes les personnes concernées, peu importe que la garde soit contestée ou non. Cette politique vise à favoriser la protection des droits de toutes les parties et à prévenir les enlèvements d'enfants.

Seuls les parents ayant des droits de garde peuvent demander un passeport pour un enfant. La signature de l'autre parent doit normalement figurer sur le formulaire de demande pour indiquer que celui-ci est au courant du dépôt de la demande. Si l'autre parent a indiqué qu'il est au courant du dépôt de la demande (en signant le formulaire habituellement) et n'a exprimé aucune préoccupation, le Bureau pourra délivrer le passeport (à condition qu'aucun droit de garde ne soit contesté).

Si l'autre parent a des préoccupations, peu importe que des droits de garde ou de visite soient contestés, il peut demander à un tribunal de protéger ses droits. En pareil cas, le Bureau des passeports attendra que le litige soit réglé.

D'autre mesures visant à accroître la protection de l'enfant ont été mises en oeuvre par le Bureau des passeports, dont la fourniture aux parents d'un manuel sur l'enlèvement d'enfants et l'élimination du délai de traitement de cinq jours des demandes de passeports lorsque des enfants sont en cause. De plus, lorsqu'un parent craignant que son enfant soit enlevé fait une demande verbale, le nom de l'autre parent et celui de l'enfant sont immédiatement inscrits sur la liste de contrôle des passeports, même si aucune demande n'est en cours de traitement. Une autre mesure permet d'informer les parents privés de leurs droits de garde ou de visite en vertu d'ordonnances judiciaires non définitives, du fait qu'une demande de passeport a été déposée au nom de leurs enfants.

Action

Le gouvernement fédéral estime qu'il ne serait pas raisonnable d'adopter une politique qui obligerait les deux parents à déposer en personne une demande de passeports pour leurs enfants.

Il arrive fréquemment que les bureaux de passeports doivent traiter des demandes de passeport pour des enfants dont l'un des parents est décédé, travaille dans des régions

actuel, l'enlèvement d'un enfant par l'un des parents doit être considéré comme un acte criminel non seulement au Canada, ce qui est le cas, mais aussi dans le pays où se trouve le ravisseur présumé.

Action

La pratique actuelle en matière de négociations consiste à rédiger des traités d'extradition qui engloberont l'infraction consistant à enlever des enfants en fondant l'extradition sur un comportement qui est une infraction dans les deux pays, sans énumérer d'infractions particulières. Le nouveau projet de loi (C-40) sur l'extradition, dont la Chambre des communes est actuellement saisie élargit le champ d'application des procédures d'extradition en prévoyant l'extradition sans traité dans le cas de pays désignés ou, dans des cas particuliers, à l'égard de n'importe quel pays, en se fondant sur le même principe. Il peut toutefois se révéler difficile d'amener les pays avec lesquels le Canada a conclu un traité d'extradition à reconnaître l'enlèvement d'un enfant par l'un de ses parents comme un acte criminel. Pour des motifs se rapportant souvent à la culture et à la religion, plusieurs de ces pays n'ont pas suivi l'exemple du Canada à cet égard. La criminalisation de certains actes et comportements est carrément une affaire de souveraineté intérieure, et il est par conséquent beaucoup plus délicat d'encourager une telle mesure que de conclure un traité d'extradition. De fait, des démarches faites dans ce sens par le Canada auprès de ces pays pourraient être perçues par eux comme une ingérence dans leurs affaires internes.

Recommandation 9 : Contrôle des passeports

Le Sous-comité recommande que les agents du Bureau des passeports, de concert avec des spécialistes des questions d'enlèvements internationaux d'enfants par un parent, des organismes de recherche reconnus et des avocats spécialisés en droit de la famille, examinent les mesures en vigueur du traitement des demandes de passeport pour des enfants ainsi que les moyens de renforcer ces procédures.

RÉPONSE

Contexte

Selon la politique actuelle du Bureau des passeports, les parents ayant la garde d'enfants pour lesquels ils demandent des passeports peuvent soit faire émettre un passeport distinct au nom de l'enfant, soit faire inscrire le nom de l'enfant dans le passeport de l'un des parents. Dans un cas comme dans l'autre, le consentement des deux parents est exigé. Environ 102 600 noms d'enfants ont été inscrits dans des passeports de parents en 1996-1997, et quelque 136 900 enfants se sont vu délivrer des passeports distincts. Les deux services présentent à la fois des avantages et des inconvénients. Par exemple, l'ajout du nom d'un enfant dans le passeport d'un parent représente une façon simple et économique pour les parents de voyager avec leurs enfants, car cela ne coûte rien et

contre un parent ayant enlevé un enfant, comme celles qui ont été adoptées en 1990 afin de faciliter l'application des articles 282 et 283.

Action

Le gouvernement du Canada convient qu'il faut des indications plus claires quant au moyen et à la façon de porter des accusations en vertu des articles 282 et 283 du *Code criminel*, mais il ne pense pas qu'il soit nécessaire de modifier ces articles pour atteindre cet objectif.

Un sous-comité formé de membres du Comité sur le droit de la famille et du Comité de coordination des hauts fonctionnaires en droit pénal vient de finir de réviser les lignes directrices types de 1990 touchant le dépôt d'accusation contre un parent ayant enlevé un enfant. Ces lignes directrices révisées, qui sont compatibles avec la présente recommandation, visent à clarifier ce qui devrait être considéré comme un comportement criminel lorsqu'il n'existe pas d'ordonnance de garde (c'est-à-dire les cas visés par l'article 283). Elles s'appliquent aussi aux cas prévus par l'article 282, où une ordonnance de garde est en vigueur.

Les sous-ministres de la Justice et les sous-procureurs généraux de tout le pays examineront actuellement l'ébauche finale de ces lignes directrices, qui seront ensuite soumises aux ministres pour approbation définitive. Les lignes directrices révisées seront communiquées aux procureurs chargés des poursuites, à la police, aux avocats et aux autorités centrales, et l'on s'en servira également lors des séances des ateliers de formation sur les articles 282 et 283 du *Code criminel*.

Recommandation 8 : Extradition

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada entame des pourparlers avec les pays avec lesquels il a négocié un traité d'extradition afin de les amener à reconnaître que l'enlèvement d'un enfant par son père ou sa mère est un acte criminel passible d'une ordonnance d'extradition.

RÉPONSE

Contexte

Il importe de souligner au départ que les procédures d'extradition visent à ramener le ravisseur au Canada à des fins de poursuite et ne garantissent pas le rapatriement de l'enfant enlevé. En d'autres termes, la demande d'extradition peut amener le ravisseur à rendre l'enfant enlevé, mais les procédures s'y rapportant ne garantissent pas que cela se produira.

Un suspect peut être extradé d'un pays avec lequel le Canada a conclu un traité d'extradition seulement si sa conduite constitue un acte criminel ou une infraction passible d'extradition dans les deux pays (« double criminalité »). Dans le contexte

Action

Pour favoriser la prise des mesures les plus diligentes possibles contre l'enlèvement international d'enfants, il est nécessaire de rendre obligatoire le signalement de cette infraction. Il est également essentiel d'enregistrer tous les cas pour pouvoir mettre au point un système de statistiques complet, comme le préconise la recommandation I.

Le Bureau d'enregistrement des enfants disparus de la GRC étudiera des façons de mettre en oeuvre une politique de signalement obligatoire des enlèvements internationaux d'enfants. Entre autres choses, le logiciel du CIPC pourrait être modifié de manière à permettre l'inclusion de données sur le caractère présumé de l'enlèvement (national ou international).

De plus, afin de garantir l'enregistrement des cas d'enlèvement d'enfants par l'un des parents dans le système du CIPC, la GRC collaborera avec l'Association canadienne des chefs de police pour promouvoir la politique de signalement obligatoire et en assurer l'application.

Recommandation 7 : Article 283 du Code criminel

Le Sous-comité recommande que le Comité fédéral-provincial-territorial sur le droit de la famille consulte les intervenants qui ont une expérience des cas d'enlèvements d'enfants par un des parents afin de modifier l'article 283 du Code criminel de façon à mieux orienter les tribunaux quant au caractère criminel des enlèvements par un des parents en l'absence d'une ordonnance de garde.

RÉPONSE

Contexte

Le Canada a criminalisé l'enlèvement d'un enfant par l'un des parents au moyen de l'article 282 du *Code criminel* dans les cas où une ordonnance de garde est en vigueur, et 283 pour les cas où il n'existe pas d'ordonnance de garde. Dans ces derniers cas, des accusations criminelles ne peuvent être portées sans le consentement du procureur général.

Selon la politique des gouvernements fédéral et provinciaux, les parents devraient recourir aux procédures de droit civil appropriées avant de s'adresser au système de justice pénale afin de résoudre des litiges liés à la garde d'un enfant et aux droits d'accès. En conséquence, l'article 283 a été libellé de telle manière que seuls les cas d'enlèvements prémédités et effectués avec une intention criminelle sont réputés avoir un caractère criminel.

À ce jour, le Comité fédéral-provincial-territorial sur le droit de la famille a favorisé une approche consistant à élaborer des lignes directrices types touchant le dépôt d'accusations

élaboré un atelier spécialisé d'une durée de deux jours sur l'enlèvement d'enfants. Dix de ces ateliers ont été donnés au Canada en 1997 et il s'en est tenu 12 jusqu'ici en 1998. Les ateliers ont également été offerts et présentés à des organismes à l'extérieur du Canada. En 1996, l'ambassade du Canada à Varsovie (Pologne) a organisé un atelier auquel ont assisté les représentants d'un certain nombre de pays d'Europe de l'Est. Des responsables du Bureau d'enregistrement ont en outre présenté des exposés lors de réunions d'INTERPOL et d'autres conférences internationales.

Action

Le gouvernement fédéral continuera d'appuyer tous les efforts visant à assurer une formation propre à améliorer la réaction des services de police aux rapports d'enlèvement d'enfants. Le Bureau d'enregistrement des enfants disparus de la GRC planifie en ce moment la tenue d'ateliers à l'intention de nombreux corps policiers canadiens et d'organismes américains également.

Le gouvernement canadien explore par ailleurs les possibilités de coopération avec des organismes et organisations non gouvernementales ayant leur siège en Europe dans le cadre de programmes de formation des agents chargés de l'application de la loi touchant l'enlèvement d'enfants par l'un ou l'autre de leurs parents.

Recommandation 6 : Intervention policière et signalement

Le Sous-comité recommande que le Solliciteur général, en collaboration avec la GRC, l'Association canadienne des chefs de police (ACCP) et les ministres provinciaux et territoriaux responsables de l'application de la loi, mettent sur pied un groupe de travail pour élaborer une politique exécutoire afin d'obliger les policiers à signaler les cas présumés d'enlèvements d'enfants au Bureau d'enregistrement des enfants disparus et à inscrire les signalements d'enfants disparus dans le système de données du Centre d'information de la police canadienne (CIPC).

RÉPONSE

Contexte

Dans le système actuel, la décision d'inscrire un enfant disparu auprès du Centre d'information de la police canadienne (CIPC) ou de le signaler au Bureau d'enregistrement des enfants disparus relève de chaque organisme d'application de la loi. Un service de police peut donc adopter pour règle de ne pas inscrire un enfant auprès du CIPC avant qu'il ne se soit écoulé une période de temps définie après le signalement de sa disparition, ou même de ne pas l'inscrire si sa politique stipule qu'un enfant dont la disparition a été signalée plus de trois fois est considéré comme un fugueur chronique et ne sera pas inscrit. Dans les cas d'enlèvement par un parent, le service de police pourrait inscrire seulement la personne recherchée (le parent ravisseur) et non l'enfant.

utiliser la CNUDE pour appuyer les observations qu'il présente au nom de résidents canadiens privés de leurs droits d'accès à leurs enfants dans certains pays.

D'autres traités multilatéraux pourraient en outre compléter la CNUDE sur ce point. Par exemple, la Convention de La Haye de 1996 concernant la compétence, la loi applicable et la reconnaissance, l'exécution et la coopération en matière de responsabilité parentale et de mesures de protection des enfants prévoit des solutions aux conflits de lois et aux problèmes de compétence et assure la collaboration entre les États signataires sur des questions comme la garde et l'accès. Cette convention n'est pas encore en vigueur, mais il vaudrait peut-être la prendre en compte dans le proche avenir.

Vu les conventions qui existent déjà, il pourrait être plus productif et moins long, pour le moment, de s'employer à promouvoir ces conventions qui imposent des obligations légales, plutôt que de chercher à conclure des traités bilatéraux prévoyant des mécanismes semblables à ceux déjà prévus dans ces ententes.

Le gouvernement fédéral conclut par conséquent qu'il vaut mieux continuer de promouvoir l'adhésion aux conventions multilatérales existantes ou le respect de celles-ci. Le Canada restera ouvert à la possibilité de conclure des ententes bilatérales sur des questions consulaires.

De même, le gouvernement fédéral continuera d'explorer d'autres possibilités, comme les programmes de vulgarisation juridique et aide technique aux pays qui ont une culture et un système juridique différents.

Recommandation 5 : Intervention policière et formation

Le Sous-comité recommande que le Solliciteur général, en collaboration avec la GRC, l'Association canadienne des chefs de police (ACCP), les ministres provinciaux et territoriaux responsables de l'application de la loi et les organismes de recherche accrédités, mettent sur pied un groupe de travail pour examiner la formation, les politiques et procédures des forces policières relativement aux enquêtes sur les enfants disparus afin d'améliorer la façon dont elles réagissent actuellement lorsqu'on leur signale un enlèvement d'enfant. Dans le cadre de cet examen, le Sous-comité recommande également que les organismes fédéraux, provinciaux et municipaux d'application de la loi tiennent dûment compte des réformes qui seront proposées dans ce rapport lorsqu'on établira les programmes d'étude des policiers et qu'on sensibilisera davantage les agents et les recrues à leur rôle de prévention des enlèvements internationaux d'enfants.

RÉPONSE

Contexte

Le Bureau d'enregistrement des enfants disparus de la GRC donne actuellement de la formation à tous les corps policiers canadiens qui en font la demande. Il a en particulier

mettre en vigueur les dispositions d'un traité portant sur des matières qui sont de la compétence exclusive des provinces.

Le pouvoir de légiférer en matière de droit d'accès, en ce qui touche la garde des enfants, est dans une large mesure de compétence provinciale, bien que le Parlement puisse légiférer les droits de garde à la suite d'un divorce. Il s'ensuit que la négociation de traités prévoyant l'exécution et la mise en oeuvre d'ordonnances de garde et d'accès devrait donc tenir compte de la compétence des provinces en la matière.

En conséquence, en droit de la famille en particulier, le gouvernement fédéral sollicite l'appui des provinces avant d'entamer la négociation de traités de droit international privé. Cette pratique contribue à assurer que les intérêts des provinces sont représentés et que celles-ci s'engageront à intégrer les traités à leur droit.

L'exécution des ordonnances d'accès demeure en outre un sujet particulièrement controversé au Canada même. C'est l'une des questions que le Comité spécial mixte sur la garde des enfants et les droits d'accès examine actuellement. Ce comité déposera son rapport d'ici le 30 novembre 1998. L'incertitude du droit interne en la matière vient encore compliquer le recours, dans les traités bilatéraux, à des mécanismes applicables juridiquement pour faire respecter les droits d'accès.

Action

Les limites constitutionnelles internes, alliées à la réticence des pays qui ne sont pas parties à la Convention de La Haye font qu'il est peu probable que le Canada réussisse de conclure des traités pour assurer l'exercice régulier des droits de garde et d'accès des parents canadiens dans ces pays.

Malgré cette difficulté, il peut être possible de proposer des solutions de rechange à la suggestion faite dans cette recommandation.

Tout d'abord, en plus de promouvoir la Convention de La Haye, le Canada devrait continuer de chercher à conclure des ententes sur les questions consulaires. Nous ne devons pas minimiser la percée qui a été rendue possible par la signature de l'accord consulaire avec l'Égypte dont on attend maintenant la ratification par le Parlement égyptien. Dans la foulée de cet accord, des discussions sont présentement en cours avec le Liban. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international envisage d'établir, avec le concours du ministère de la Justice, une liste de pays avec lesquels il serait possible de négocier d'autres accords bilatéraux semblables pour aider à la résolution des cas d'enlèvements d'enfants.

Les traités multilatéraux sont une autre possibilité à exploiter. Tous les pays du monde, sauf deux, sont parties à la *Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CNUDE)*, laquelle établit un cadre juridique pour mesurer les obligations des États à l'endroit des enfants et de leurs parents. Il pourrait être utile que le Canada favorise davantage le respect de la CNUDE dans certains pays précis. Il pourrait également

RÉPONSE

Contexte

À l'exception de la Convention de La Haye, il existe très peu de traités, s'il en est, en vertu desquels on puisse exiger le retour d'un enfant. Les questions relatives à l'accès du parent non gardien à son enfant peuvent être réglées par des dispositions de droit international privé. Le premier moyen consiste à obtenir une ordonnance d'accès qui pourrait ensuite être exécutée dans le pays où l'enfant a été emmené, selon les règles de ce lieu.

Un autre moyen d'assurer l'accès à un enfant consiste à conclure un traité bilatéral établissant quel pays a la compétence pour déterminer les droits d'accès et la façon de les mettre en œuvre, ou permettant l'exécution d'une ordonnance rendue dans l'ancien pays de résidence de l'enfant. Jusqu'à maintenant, le Canada n'a conclu qu'un seul traité qui permettrait de faire respecter des droits d'accès, soit avec la France, en 1996 (mais il n'est pas encore en vigueur).

Le Canada n'a pas encore conclu de traités bilatéraux prévoyant le retour obligatoire d'un enfant enlevé. Toutefois, un accord avec l'Égypte pourrait, une fois mis en vigueur, être invoqué pour obtenir le retour d'enfants enlevés, mais seulement sur une base volontaire. Cet accord, qui doit encore être ratifié par le Parlement égyptien, ne prévoirait pas de mécanisme d'exécution d'une ordonnance judiciaire rendue au Canada. Il améliorerait cependant les moyens administratifs d'obtenir le retour d'enfants de l'Égypte au Canada et vice versa. Des pourparlers sont en cours avec le Liban en vue de la conclusion d'un accord semblable.

Mais de nombreux pays n'ont pas signé la Convention de La Haye parce que les obligations juridiques qu'elle impose sont incompatibles avec leur religion, leur droit et leurs coutumes propres. Certains de ces pays ont même indiqué qu'ils n'étaient pas disposés à modifier leurs pratiques nationales pour satisfaire aux obligations internationales imposées par la Convention de La Haye. Le fait est par conséquent qu'il est difficile pour le Canada de négocier des traités bilatéraux qui reproduiraient les règles de la Convention de La Haye avec des pays qui ne peuvent pas devenir parties à cette convention ou qui ne le souhaitent pas.

De plus, la négociation de traités bilatéraux qui prévoieraient des mécanismes exécutoires pour assurer le respect de droits d'accès ou obtenir le retour d'enfants enlevés soulève des questions juridiques et politiques intérieures au Canada. Premièrement, sur le plan constitutionnel, le pouvoir de conclure des traités est une prérogative du gouvernement fédéral. Par contre, dans notre système juridique, les traités qui touchent les droits individuels ne peuvent pas s'appliquer avant qu'on leur ait donné force de loi en les incorporant au droit national canadien. Le Parlement ne peut donc

Recommandation 3 : Promotion de la Convention de La Haye

Le Sous-comité recommande que le gouvernement du Canada s'assure que la question des enlèvements internationaux d'enfants et la nécessité d'accroître le nombre des pays signataires de la Convention de La Haye figurent à l'ordre du jour officiel des réunions bilatérales et multilatérales auxquelles assistent des États non signataires de cette Convention.

RÉPONSE

Contexte

Les délégués canadiens soulevaient fréquemment, de manière à la fois officielle et informelle, la question de l'adhésion des pays non signataires à la Convention de La Haye, lors de réunions bilatérales et multilatérales. Le Canada est un chef de file dans le domaine de l'enlèvement international d'enfants et, à ce titre, il s'est engagé à promouvoir la Convention toutes les fois où l'occasion se présente lors de rencontres internationales. Plusieurs États parties, notamment l'Australie, la Grande-Bretagne, la France et les États-Unis font de même.

À en juger par le nombre croissant des pays qui adhèrent à la Convention, pays aussi divers que le Turkménistan, le Paraguay, l'Afrique du Sud et l'Islande, ces efforts semblent avoir porté fruit.

Action

Le gouvernement canadien convient pleinement qu'il ne faut ménager aucun effort pour promouvoir la Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants.

Tous les intervenants fédéraux qui participent à la lutte contre l'enlèvement international d'enfants - que ce soit le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, le Bureau d'enregistrement des enfants disparus de la GRC, ou les autres membres du programme « Nos enfants disparus » - s'assurent que la question de l'enlèvement international d'enfants et le besoin d'élargir le réseau des pays signataires de la Convention de La Haye figurent, lorsque c'est à propos, à l'ordre du jour de toutes les réunions internationales, bilatérales ou multilatérales, auxquelles assistent des représentants du Canada.

Recommandation 4 : Autres traités

Le Sous-comité recommande que le Canada continue à négocier des traités bilatéraux avec les pays qui n'ont pas signé la Convention de La Haye. Chaque fois que cela est possible, ces traités devraient contenir des dispositions imposant des obligations légales aux pays signataires qui sont semblables à celles prévues dans la Convention de La Haye.

Plusieurs tentatives ont été faites jusqu'ici, à l'échelle tant nationale qu'internationale, pour établir un système de données exactes sur les enlèvements internationaux d'enfants. L'autorité centrale fédérale continuera de poursuivre ce but, avec la collaboration du Bureau d'enregistrement des enfants disparus de la GRC, de Statistique Canada ainsi que des autorités centrales des provinces et des territoires. Le Canada continuera d'encourager le Bureau permanent de la Conférence de La Haye à clarifier la terminologie et à établir des normes pour la collecte de statistiques. Le gouvernement fédéral demandera de porter la question de la collecte de statistiques - y compris le suivi sur le retour des enfants - à l'ordre du jour de la prochaine réunion de la Commission spéciale sur la Convention de La Haye.

Recommandation 2 : Discussion sur la Convention de La Haye

Le Sous-comité recommande que les représentants du gouvernement du Canada abordent et examinent, de concert avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, la question des retards dans les procédures, la qualité de la représentation juridique et le respect des dispositions de la Convention de La Haye lors de la prochaine rencontre de la Commission spéciale chargée de revoir le fonctionnement de la Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants.

RÉPONSE

Contexte

Les Commissions spéciales chargées de revoir le fonctionnement de la Convention de La Haye se réunissent tous les quatre ou cinq ans. Le Bureau permanent de la Conférence de La Haye a pour pratique de demander à tous les États parties de participer à l'établissement de l'ordre du jour de la réunion de chaque Commission spéciale. L'autorité centrale fédérale est consultée, et elle consulte à son tour les autorités centrales des provinces et des territoires sur les questions à porter à cet ordre du jour.

Action

Comme la dernière réunion de la Commission spéciale a eu lieu en 1997, on ne s'attend pas à ce que la prochaine soit convoquée avant 2001 ou 2002. À ce moment-là, le gouvernement fédéral consultera les autorités centrales provinciales et territoriales sur les questions soulevées dans la présente recommandation et demandera de les faire inscrire à l'ordre du jour de cette prochaine réunion.

Entre-temps, nous examinerons comment la Convention de La Haye est appliquée au Canada et dans les autres États parties en portant une attention particulière aux retards dans la procédure, à la qualité de la représentation juridique et au respect des dispositions de la Convention.

On a discuté de la question des statistiques lors de la dernière réunion de la Commission spéciale sur la Convention de La Haye, tenue en mars 1997, et notamment du besoin d'établir une méthode uniforme de collecte et de rapport des données statistiques à la Commission spéciale. On a demandé au Bureau permanent de la Conférence de droit international privé de La Haye d'élaborer des définitions communes des termes utilisés dans les tableaux statistiques.

Au Canada, le Bureau d'enregistrement des enfants disparus rédige un rapport annuel exposant le nombre de cas d'enfants portés disparus à partir des statistiques du Centre d'information de la police canadienne (CIPC). Dans les cas d'enlèvement par un parent, le service de police inscrit dans le CIPC le nom de la personne recherchée (le parent ravisseur) et seulement parfois le nom de l'enfant enlevé. Les données n'indiquent pas combien d'enfants sont emmenés à l'extérieur du Canada.

Action

La première chose à faire pour établir des statistiques complètes sur l'enlèvement international d'enfants consiste à mettre en place au Canada un système de rapport obligatoire de tous les cas d'enlèvement d'enfants par un parent. On envisage cette question à la recommandation 6.

L'autorité fédérale abordera la question de la collecte de données statistiques sur l'enlèvement d'enfants par un parent avec ses homologues provinciales dans le but d'uniformiser cette collecte de données ainsi que les rapports. Elle recherchera les occasions de collaborer avec les autres parties intéressées par la collecte de données sur l'enlèvement d'enfants et, plus précisément, de trouver de meilleurs moyens de recueillir des données statistiques nationales exactes.

Le gouvernement cherchera à mettre sur pied un système de consignation de données sur l'enlèvement international d'enfants. Les cas d'enfants amenés au Canada exigeront une collaboration étroite entre Douanes Canada, les autorités centrales établies en vertu de la Convention de La Haye, les autorités judiciaires canadiennes et le Bureau d'enregistrement des enfants disparus de la GRC. Les cas d'enfants emmenés hors du Canada feront intervenir la GRC, les services de polices canadiens et les autorités centrales nationales et étrangères, ainsi que les autorités judiciaires et administratives étrangères.

Le Centre canadien de la statistique juridique (CCSJ) de Statistique Canada jouera un rôle clé dans les travaux destinés à répondre aux besoins de collecte de données et de stratégies à cet égard, à l'échelle tant nationale qu'internationale. Vu le mandat, l'expertise et l'expérience du CCSJ, sa participation sera des plus utiles pour cerner les exigences communes quant à l'information à recueillir et établir des définitions des données, des normes, des procédés, des systèmes et des rapports sur l'enlèvement international d'enfants. Le Bureau d'enregistrement des enfants disparus de la GRC travaillera également en étroite collaboration avec les différents intervenants pour définir les différentes méthodes de collecte et aider à réunir l'information dans un rapport.

RÉPONSES AUX RECOMMANDATIONS

Recommandation 1 : Elaboration de renseignements

Le sous-comité recommande que les responsables du Bureau d'enregistrement des enfants disparus, l'autorité centrale fédérale, le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international et les autorités provinciales et territoriales travaillent en collaboration avec le Centre canadien de la statistique juridique et d'autres particuliers et organismes possédant des compétences reconnues en matière d'enlèvement d'enfants, de droit de la famille et de violence familiale, afin d'élaborer à partir de la base de données nationales du Bureau d'enregistrement des enfants disparus, un ensemble de renseignements cohérents et complets sur les enlèvements internes et internationaux d'enfants par le père ou la mère. Le Sous-comité recommande en outre que le Centre canadien de la statistique juridique rédige un rapport annuel sur le sujet.

RÉPONSE

Contexte

L'autorité centrale fédérale¹ constituée en vertu de la *Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants*, recueille des données statistiques auprès des différentes autorités centrales des provinces et des territoires, car celles-ci traitent directement les cas d'enfants enlevés amenés au Canada ou emmenés hors du pays. Ces données sont colligées à l'intention des commissions spéciales convoquées tous les quatre ou cinq ans pour réexaminer la Convention de La Haye. Chaque province et chaque territoire ont leurs méthodes propres pour compiler des données statistiques. La présentation des données sur le nombre et le type d'enlèvements internationaux d'enfants varie d'une administration à l'autre.

Par ailleurs, les statistiques n'englobent pas nécessairement les demandes présentées sous le régime de la Convention de La Haye qui sont adressées directement à l'autorité centrale ou aux autorités judiciaires ou administratives d'un autre Etat partie où l'enfant a été emmené. Il n'existe pas de mécanismes pour recueillir des données sur ces cas qui ne passent pas par une autorité centrale au Canada.

La situation est encore plus compliquée lorsque l'enfant enlevé est emmené dans un pays qui n'a pas adhéré à la Convention de La Haye. Dans de telles situations, il est pour ainsi dire impossible de recueillir des données, en particulier si le parent victime ne rapporte pas l'enlèvement à la police.

¹ Prière de noter que dans la recommandation 1, plus précisément dans le deuxième paragraphe plein de la page 11, le sous-comité désigne erronément le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international comme l'autorité centrale au Canada. C'est le ministère de la Justice qui a été désigné officiellement à ce titre. Les services juridiques du ministère des Affaires étrangères et du Commerce international servent de point de contact.

**RÉPONSE DU GOUVERNEMENT
AU QUATRIÈME RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT
DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU COMMERCE
INTERNATIONAL
(L'enlèvement international d'enfants : solutions de rechange)**

INTRODUCTION

En avril 1998, le Sous-comité des droits de la personne et du développement international a publié son rapport intitulé «L'enlèvement international d'enfants : solutions de rechange». Dans les quatorze recommandations qu'il contient, le sous-comité aborde des questions ayant trait à la *Convention de La Haye sur les aspects civils de l'enlèvement international d'enfants*, au Bureau d'enregistrement des enfants disparus de la GRC, aux interventions des corps policiers et à leur formation, à l'extradition, aux ordonnances de garde, au contrôle des frontières et des passeports, aux restrictions des voyages internationaux, à l'aide financière et au partage de renseignements et d'expertise.

Comme le ministre de la Justice est responsable des questions relatives au droit international privé, au droit criminel et au droit de la famille, le ministre a pris l'initiative de préparer la réponse du gouvernement fédéral. Il a travaillé à cette fin en étroite collaboration avec plusieurs ministères et groupes, notamment, le Bureau d'enregistrement des enfants disparus de la GRC, Statistique Canada, Citoyenneté et Immigration, le ministre des Affaires étrangères et du Commerce international (Affaires consulaires et Bureau des passeports), Revenu Canada (Bureau des douanes), et le ministre des Transports. L'autorité centrale fédérale a en outre sollicité les vues des autorités centrales provinciales au sujet du rapport.

Le gouvernement fédéral a choisi de présenter une réponse détaillée au rapport du sous-comité. Cette réponse examine les recommandations une à une et considère minutieusement les préoccupations et les problèmes soulevés. Chacune des réponses présente les questions en contexte et expose comment le gouvernement entend y donner suite. La grande majorité des recommandations ont été entérinées; d'autres ont été acceptées moyennant certaines adaptations. Trois recommandations seulement ne peuvent être acceptées, du moins pour le moment.

SOMMAIRE DE LA RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Le Comité permanent sur les affaires étrangères et le commerce international a remis un rapport intitulé *L'enlèvement international d'enfants : solutions de rechange* le 22 avril 1998. Ce rapport a été rédigé après l'audition de témoignages et le dépôt de mémoires de la part de parents, d'avocats, d'entreprises privées de recherche, de représentants des forces de l'ordre, d'organisations non gouvernementales et de fonctionnaires. Dans son rapport, le Comité a fait quatorze recommandations visant plusieurs aspects de la question de l'enlèvement international d'enfants, dont les statistiques, les traités internationaux, l'intervention policière, les contrôles des passeports et aux frontières, les ordonnances de garde, l'aide financière et le partage de renseignements.

Ce document constitue la réponse du gouvernement du Canada au rapport du Comité permanent.

Des exemplaires de cette publication sont disponibles à l'adresse suivante :

Direction des communications et des services exécutifs
Ministère de la Justice du Canada
284, rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0H8

de même que sur le site Internet :
http://canada.justice.gc.ca/Publications/ica/report4_fr.html

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire de la réponse du gouvernement iii

Introduction 1

Réponses aux recommandations 3

Recommandation 1 : Elaboration de renseignements 3

Recommandation 2 : Discussion sur la Convention de La Haye 5

Recommandation 3 : Promotion de la Convention de La Haye 6

Recommandation 4 : Autres traités 6

Recommandation 5 : Intervention policière et formation 9

Recommandation 6 : Intervention policière et signalement 10

Recommandation 7 : Article 283 du *Code criminel* 11

Recommandation 8 : Extradition 12

Recommandation 9 : Contrôle des passeports 13

Recommandation 10 : Procédures de divorce et de garde 16

Recommandation 11 : Contrôle aux frontières 17

Recommandation 12 : Documents de voyage 19

Recommandation 13 : Aide financière 20

Recommandation 14 : Partage de renseignements 22

Novembre 1998

(L'enlèvement international d'enfants : solutions de rechange)

RÉPONSE DU GOUVERNEMENT AU QUATRIÈME RAPPORT DU
COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU
COMMERCE INTERNATIONAL

Novembre 1998

(L'enlèvement international d'enfants : solutions de rechange)

**RÉPONSE DU GOUVERNEMENT AU QUATRIÈME RAPPORT DU
COMITÉ PERMANENT DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU
COMMERCE INTERNATIONAL**
